

第二章 A S E A N政治安全保障共同体に向けて 現況と課題

著者	菊池 努
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジアを見る眼
シリーズ番号	114
雑誌名	新しいASEAN：地域共同体とアジアの中心性を目指して
ページ	47-76
発行年	2011
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017510

第二章

A S E A N 政治安全保障共同体に向けて

― 現況と課題 ―

菊池 努

一 ASEAN政治安全保障共同体の目指すもの

二〇一五年に地域共同体の創設を目指すASEANは、共同体構想の三つの柱のひとつに政治安全保障共同体（APSC）を掲げている。この構想はASEAN議長国就任を控えたインドネシアが提案したものであるが、ASEANは二〇〇三年一〇月の第九回首脳会議で採択した「ASEAN第二協和宣言」で、「ASEANの政治・安全保障上の協力を高い水準に引き上げる」ために安全保障共同体（ASC）を創設することを宣言し、翌二〇〇四年十一月の第一〇回首脳会議で構想を具体化するためのビエンチャン行動計画（VAP）を策定した。その後VAPに従ってASEAN国防大臣会議（ADMM）を設置するなど、構想の具体化を進めている（なお、APSCは当初ASCと呼ばれていたが、ASEAN憲章を策定中の二〇〇七年にAPSCという名称が与えられることになった。以下、APSCに統一する）。

APSCは奇妙な地域構想である。ASEANの公式的な自己評価も、またAPSC構

想を推進しているASEAN研究の専門家たちの見解も、ASEANは安全保障共同体に極めて類似した地域制度に発展したと指摘している。実際、一九六七年の発足以来、ASEAN加盟国間では長い間軍事紛争が発生しなかった。ASEAN諸国の間では、「ASEANウェイ」と呼ばれる地域固有の制度運用の方式が功を奏し、加盟諸国間の相互信頼が高まり、紛争の平和的解決という規範が共有化されてきたとこれらの専門家は主張している。ではなぜいま改めてASEANが地域共同体の柱のひとつにAPSCを据え、その実現を図ろうとしているのか、その背景、狙い、課題を検討することが本章の目的である。本章では、APSC構想を二つの関係から検討する。ひとつは加盟諸国間の関係である。

国際関係論のテキストによれば、安全保障共同体とは、複数の諸国の間で紛争の平和的解決（武力不行使）の規範が共有された状態を意味する。つまりAPSC構想を国際関係論のテキストに盛られていいる安全保障共同体形成の構想と理解するならば、一〇カ国に拡大したASEAN加盟諸国間の不戦体制の基盤はいまだ脆弱であり、その基盤を強化する必要があるという、安保共同体の原初的な問題に取り組むASEAN諸国の意思を示したものである。本章では、ASEAN憲章の採択などに見られる国内制度共通化（民主主義などのリベラルな政治社会的価値の共有）と、具体的な分野（とくに「非伝統的な安全保障分野」）

での加盟諸国間の共同行動の実施という二つの側面に着目したい。

もうひとつは、ASEANと域外諸国（大国）との関係である。東南アジアは大国の利害が複雑に絡み合う地域である。東南アジアの国際関係に大国が関与することは避けられず、APSCの構築には域外諸国との関係をどのように規定し、それに応じた制度設計をするかがASEANにとって重要である。大国を加えた制度を設計した結果、大国が主導する国際関係が東南アジアに形成され、ASEAN諸国の運命が大国政治に翻弄される事態は避けなければならない。ASEANは、大国が関与する東南アジアの国際関係のなかで、大国間の権力政治の激化による地域の安全保障環境の悪化を防ぎつつ、同時に大国相互を牽制させ、その間隙をぬって東南アジア諸国の自立性と主導性を確保し、自らが主体となった地域秩序を構築するという課題に対処しなければならない。

つまり、APSC構想は第一義的にはASEAN諸国間の問題であり、加盟諸国間の政治制度の共通化と国境を越えた脅威などへの具体的な共同行動（安保協力）を推進することによって、加盟諸国間の信頼醸成と国境を越えた脅威への共同対処能力を高め、ASEAN不戦体制の基盤を固めようとするものである。同時にAPSCは、ASEAN協力と加盟諸国の結束を基盤に、国際関係が流動化し大国の利害が錯綜するアジアの安全保障環

境において、大国間関係をASEANの側から制御し、ASEANの主導性と自主性を回復し、新しい東南アジアの国際秩序の主要な担い手にASEANを引き上げていくという試みである。

新しい課題に取り組むには新しい制度を必要とする。ASEAN加盟諸国間の制度として新たに考案されたのがASEAN憲章の採択やADMMの設置であり、域外諸国との新たな関係を樹立する仕組みとして構想されたのが、日米中印などの域外諸国の国防担当大臣を含むASEAN拡大国防大臣会議（ADMMプラス）などの制度である。

前者はリベラルな価値に基づく国内制度の共通化によって、APSCを支える国内的な基盤を強化しようという試みであり、さらにADMMでの共同行動によって加盟諸国間の信頼醸成と共同対処能力を高め、ASEAN協力をより高い次元に引き上げていくとするものである。後者は、ASEAN地域フォーラム（ARF）などでの域外諸国との安保協力と並行して、ADMMを軸にしたADMMプラスに域外諸国を関与させ、域外諸国の資源を活用してAPSCの基盤を強化しつつ（安全保障の分野でのASEAN協力を深化させるための資源を域外諸国から確保する）、大国間関係をASEANの側から制御しようとする制度である。ADMMプラスは、かつてASEAN諸国が域外諸国を東南アジアの国

際関係に関与させ、その資源を東南アジアの平和と繁栄に利用しつつ、大国間関係を制御し、ASEANの結束を基盤に東南アジアの国際関係のなかでの主導性を確保する仕組みとして考案したASEAN拡大外相会議（PMC）と類似した制度的な特徴を有している。

二 ASEAN政治安全保障共同体構想の経緯と構想実現のための行動計画

経緯

APSCの基になる構想が最初に提示されたのは二〇〇三年はじめてであり、インドネシアがその提唱国であった。同年にASEANの議長国を務めるインドネシア政府のなかには、議長国への就任は、アジア通貨危機後の政治経済的混乱に対処するために国内問題に目を向けざるを得なかった同国が混乱を收拾し、国際問題、とくに東南アジアの問題に関与できるようになったことを示す絶好の機会であるとの共通の認識があった。内外の関係者を交えて検討した結果生まれたASEAN強化策がAPSC構想である。

インドネシアの提案の背景にはいくつかの国際関係の変化があった。第一は、ASEA

N自身の問題である。一〇カ国に拡大したASEANの結束力が衰え、ASEANが抱える問題への対処能力に国際社会から疑念が表明されていた。ASEANの盟主たるインドネシアの政治経済的混乱はこうした見方に拍車をかけた。それは、ASEANの地域内、国際的な役割の低下をもたらし可能性があった。ASEANの再活性化が不可欠であった。第二は、東南アジアを取り巻く国際環境の変化である。中国やインドの経済成長、日本の安全保障上の役割の変化、九・一一以降のアメリカの対外政策の変化などがアジアの国際関係に大きな影響を及ぼすことが予想され、大国間関係の変化に備えた体制作りがASEANに求められた。

こうした変化に適切に対応できなければ、ASEANという地域制度は、アジア太平洋においてはもとより、東南アジアにおいてもその役割を低下させ、東南アジアは大国間関係に大きく依存する地域になる危険もあった。ASEANの再強化には、従来の経済協力を中心にした制度運用だけでは不十分であると思われる。ASEANがこれまで直接関与することを避けてきた安全保障の分野での域内協力を進め、ASEANの制度強化を図る必要があった。そうした制度強化は、東南アジア地域に深刻になってきた、テロや海洋の安全保障、海賊などの問題でのASEANの対処能力を高めるためにも必要であった。ま

た、安全保障面での制度強化は、大国間の政治安全保障関係が変動するアジア太平洋においてASEANという地域制度が影響力を維持し、アジア太平洋の新しい秩序形成に役割を演じるうえでも不可欠であった。

インドネシアの構想は野心的なものであった。同国のAPSC構想には、民主化の促進やASEAN平和維持軍の創設、海事監視センターの設置などが含まれていた。それらはASEAN諸国の合意を得ることは困難であり、同国は多くの提案を取り下げざるを得なかった。とりわけ、民主主義や人権擁護の規範の導入、内政不干渉原則や主権の尊重、コンセンサス公式などの伝統的なASEANウェイの見直しを迫るインドネシアの提案に加盟諸国のなかには強く抵抗する国があった。

しかしAPSCを設立するという構想自体は生き残り、二〇〇三年のASEAN首脳会議で採択された第二協和宣言のなかで、ASEAN共同体構想の三つの柱のひとつに位置づけられることになる。この合意を受けて、翌二〇〇四年一月にラオスで開催された首脳会議でAPSCを実現するための一連の行動計画であるVAPが採択された。

VAPの概要

VAPによれば、APSCの目的は総合的な政治および安全保障上の協力を通じた東南アジア地域の平和と安定、民主主義および繁栄の強化にある。VAPでは五つの重点協力分野が取り上げられている。それらを大きく分ければ、ひとつは加盟諸国の国内政治社会制度に関わるもの、もうひとつは域外諸国との関係である。(一) 政治的發展—政治制度、人権、自由な情報の流れ、法の支配、司法制度、法制インフラ、グッド・ガバナンスなど国内制度の整備、(二) 規範の形成と共有—ASEAN憲章制定の準備、東南アジア友好協力条約(TAC)への域外諸国加盟の奨励、東南アジア非核兵器地帯条約議定書への核保有国の署名など、ASEAN協力と域外諸国との関係を律する規範やルールの整備、(三) 紛争予防—軍事関係者の交流、ARFプロセスの強化、国際犯罪との戦いなど、個別分野での域内および域外協力の強化、紛争予防能力の強化、(四) 紛争解決—国内の平和維持センターの活用、共同紛争管理への取り組みなど、紛争への集団的な対応力の強化、(五) 紛争後の平和構築—人道支援、人的資源の開発である。

実施メカニズムに関しては、外相会議が具体策の検討にあたる。また、新たに採択されたASEAN憲章の規定によれば、APSC理事会のもとに部門別閣僚会議を設置し、A

SEAN常駐代表委員会（共同体に向けての作業支援）と事務局がこの活動を支援する形になっている（四人の事務次長のうち三人が政治安保、経済、社会文化三つの共同体構想のそれぞれを担当する）。

また、紛争の予防を目的として、ASEAN諸国の国防相の会合を開始するために、会合の運営方式や議題を検討することが合意された。その後検討を経て、二〇〇六年五月にはじめてのADMMが開催され、毎年定期的に会合を開催することが合意された。

三 ASEAN加盟国間の課題としてのASEAN政治安全保障共同体

安全保障共同体の形成と国内価値の共通化

国際関係論の一般的理解によれば、（多元的）安全保障共同体とは、複数の国家（「多元的」ということ）の間に紛争の平和的解決や武力不行使の規範が共有されている状態を指す。したがって、APSCといった場合、基本的にはASEAN加盟諸国間の問題であり、ASEAN加盟国の間に武力不行使の期待が共有されていることがAPSC成立の条件に

なる。逆に、APSCを創設しなければいけないということは、ASEAN加盟国の間に武力行使への懸念があるということである。しかし、奇妙なことに、APSCの提案（例えばこの構想の提案者の一人であるジャカルタのリザール・スクマ論文（Rizal 2003）やAPSCに関するASEANの公式文書）のなかでは、そうした懸念は表明されていない。むしろ、ASEANは安保共同体に近いという認識が表明されている。

とすると、ASEANの提唱する安全保障共同体とは、国際関係論の教科書でいうところの安全保障共同体とは異なるものなのであろうか。ASEANはその創設以来「不戦共同体化」に努め成果を挙げてきたが、リザールはこれを「客観的な条件に裏打ちされたもの」に変える必要があると主張している。これは何を意味しているのか。以下ではまず、ASEAN加盟諸国間の関係としてのAPSCの側面を検討したい。

APSCの構想で特徴的なのは、三つの点が強調されていることである。第一は、民主主義や人権擁護の規範の導入である。第二は、総合安全保障の考え方が採用されており、広義には経済の問題を含む総合的な安全保障共同体の確立が模索されている点である。第三は、加盟諸国間の信頼をさらに深める必要性が強調され、それを実現する手段として、安全保障の具体的な問題、とくに海洋協力やテロなどの国境を越えた脅威（非伝統的な安

全保障分野の課題）にASEANが共同して対処できる能力を強化する必要性が指摘されていることである。以下それぞれについて検討したい。

まず（多元的）安全保障共同体の理論を振り返ってみたい。複数の国家が存在する場合に、その国家の間に武力の不行使や紛争の平和的解決への期待が共有されるには、二つの方法が考えられる。ひとつは、紛争の平和的解決という国家間の関係を律する規範が各国（おもに各国の対外政策の決定に関与する政治エリート）によって共有される場合である。この場合には、各国の国内政治的価値（例えば民主的な政治体制や人権の擁護）には必ずしも共通性が見られない場合もある。極端に言えば、独裁国同士の間で紛争の平和的解決という国家間関係を律する規範が共有されることもあり得る。実際、ASEANが安全保障共同体に近い存在になったと主張する学者は、国内政治的価値の共通性よりも、緊密な対話を通じて紛争の平和的解決という国家間関係を律する規範がASEANの指導者や社会エリート層の間で内部化され、拘束性を有していることに着目している。そして、ASEAN固有の組織原理や運営方式（「ASEANウェイ」）が規範の共有に寄与したと指摘している。

もうひとつは、紛争の平和的解決という国家間関係の規範の内部化・共有化を、関係諸

国の国内政治社会的価値を共通化することによって実現しようとする場合である。一般には、民主主義や人権の擁護などのリベラルな国内価値を関係諸国が共有することによって、人々間の国境を越えた相互交流や自由な情報の交流が拡大し、相互理解と協力が促進され、紛争の平和的解決という規範が社会に根つき、国家間の武力紛争の可能性がなくなると考えられる。つまり、安全保障共同体が安定するには、関係諸国の間に自由で開かれた政治社会体制が不可欠であるという見方である。

APSCの構想には、この後者の考え方が濃厚に反映されている。例えばリザール(Rizal 2003)らのAPSCの議論では、ASEAN諸国が民主主義や人権といった価値を共有することの重要性が強く主張されている。また、すでに指摘したように、VAPに盛り込まれたAPSCの課題には「政治的發展」の項目があり、ここでは民主的な政治制度の拡充、人権の擁護、自由な情報の交流、法の支配の徹底、司法制度の強化、法制インフラの整備、グッド・ガバナンスの強化などが謳われている。そして「規範の形成と共有」の項目では、ASEANに法的性格を付与する憲章制定の準備を進めることが合意されている。APSC構想には、法的な規制力を持つ憲章の制定によって加盟国の国内制度（民主主義や人権規範）の共通化を実現し、紛争の平和的解決という規範の共有（ASEANの不戦体制化）

を支える国内的基盤を強化しようという狙いがある。

この構想は、右に述べた、国際関係論の標準的解釈が示唆するところの安全保障共同体の形成を促す諸要因と符合する。安全保障共同体は、原理的には複数の諸国間に紛争の平和的解決の規範が共有されている状態を指すが、そうした関係を安定化させるには、国内における自由で民主主義的な政治体制が存在することが前提になっている。この意味で民主主義や人権規範を内包したASEAN憲章の作成とAPSC構想は深く結びついている。民主主義などのリベラルな価値の推進を盛ったASEAN憲章が策定されるならば、それが各国の国内政治に影響を与え、APSCの国内基盤の共通化に寄与するとの期待がある。実際、APSCの主要な提唱国であるインドネシアは、ASEAN憲章作成の過程で民主主義や人権の擁護をASEANの共通の目標に掲げ、これを強く主張した。

非伝統的安全保障問題への共同対処能力の強化

APSC構想にはしかし、ASEAN固有の側面もある。右に指摘した第二の側面である。APSC構想に特徴的なのは、総合安全保障の考え方が反映されているということである。APSCを広義に解釈すれば、武力行使なきASEANを構築する手段として、軍

事領域だけでなく、経済や社会文化を含めた総合的なASEANの取り組みが想定されている。この意味でAPSCは、経済共同体や社会文化共同体作りとも深く結びついた構想である。

VAPに盛られている多様な共同行動を実践するならば、ASEAN憲章を基盤とした政治的な民主主義などの国内政治体制の共通化と相まって、これまでASEAN協力を阻害してきた、主権尊重や内政不干渉原則についての厳格な解釈にもおのずと変更が可能になり、それが政治安全保障はもとより経済や社会などの国内問題に関わるASEAN協力を前進させ、ASEANの総合的な安全保障を強化できるとの期待がある。また、個別問題領域での協力の習慣を確立し、相互信頼の醸成が進むならば、国内問題や対外問題を処理するにあたって、ASEAN加盟諸国が他の加盟諸国にいつその配慮をするようになるであろうとの期待もある。

APSC構想においては、国境を越えた諸問題、加盟国の内政問題に対するASEANの共同対処能力の強化が提案されている。例えばリザール (Rizal 2003) は、紛争予防での共同対応など多様な分野でASEAN加盟国による共同行動を提唱している。第二協和宣言も総合安全保障の考え方を支持している。VAPも、「紛争予防」、「紛争解決」、「紛

争後の平和構築」など多様な分野に言及し、国境を越えた問題（テロ、麻薬、人の密輸などの国境を越える犯罪、非伝統的安全保障、海洋協力など）、加盟国の国内問題への共同関与（平和維持、紛争の管理、平和構築）を具体的な共同行動のテーマに挙げている。

二〇〇六年に設立されたADMMも、非伝統的安全保障の分野を取り上げることに合意した（ただし、VAPの「海洋の協力」という項目はADMMでは「海上の安全保障」という表現に変更されている。南シナ海の領有権争いが深刻化しつつあるなかで、伝統的な安全保障の問題も取り上げる必要に迫られたという事情が作用していたといえるであろう）。

国境を越えた脅威への共同対処能力を強化しようという試みの背景には当然、ASEAN諸国がこれらの国境を越えた脅威への対応が不可欠になっているという事情もあるが、より大きな理由としては、こうした国境を越えた脅威へのASEANとしての集団的な対応能力を強化しなければ、域外諸国による「介入」（域外諸国が独自の判断で東南アジアの安全保障問題に取り組み始める）の危険があるとの共通の認識がASEAN諸国の間に共有されているということであろう。つまりAPSC構想は、域外諸国（大国）の動きと連関しているのである。この点を次の節で検討しよう。

四 アジアの国際関係のなかのASEAN政治安全保障共同体

大国関係の変動とAPSC構想

APSCのもうひとつの側面が域外、とくに大国との関係である。これは、特定の地域のなかの諸国の間の関係を対象とする（国際関係の教科書が教える）安全保障共同体論とはいささか様相を異にする側面である。APSCは、広くアジアの国際関係のなかでASEANの機能と役割を強化するという目的と密接に結びついた構想である。すでに指摘したように、東南アジアという地域は大国の利害が複雑に絡み合った地域である。大国の関与を制御し、この地域の国際関係においてASEANの主導性や自主性をどのようにして確保するか、という問題意識とAPSC構想は密接に関連している。

実際、APSC構想の背景にあるのは、ASEANを取り巻く国際関係（大国間関係）が変化するなかで、ASEANの抱える制度的な弱さへの懸念と危機意識である。国内政治的な困難を抱えたASEAN加盟国の結束が弱まり、東アジアの国際関係のなかでのA

SEANの主導性が失われつつあることへの懸念がある。

アジアにおける大国間関係が急速に変化しつつある。反テロの戦いを続けるアメリカは東南アジアへの軍事的関与を強め、経済を急速に発展させつつある中国やインドもアジアの国際関係で存在感を高め、日本もまた地域での安全保障の役割を強化しようとしている。その一方で、ASEAN諸国は、新規加盟国の急速な拡大にともなう内部の格差（経済発展のレベルや政治経済的な政策志向の相違）、国内政治状況の流動化、中国やインドの経済発展にともなうASEAN諸国経済の国際的な競争力の低下などの政治経済的困難に直面したことで、ASEANの求心力は低下し、アジアの国際関係での中心性を失いつつあるかに見られた。この状況を打開し、アジアの国際関係のなかでASEANの主導性を回復できなければ、東南アジアの国際関係は再び大国間関係の変化に規定されてしまう危険があった。

さらには、一九八〇年代末以降には「アジア太平洋」の、一九九〇年代後半には「東アジア」を基盤とするさまざまな地域制度が形成されていた。これらの地域制度の進展に応じた制度的な強化をASEAN自身が図らなければ、ASEANはこれらの広域的な地域制度のなかに埋没してしまう危険すら存在した。

APSC構想のなかでの域外諸国との関係の重要性はASEANの公式文書に良く表れている。興味深いことに、APSCに関するASEANの公式文書を見ると、いずれの文書もその冒頭の多くの部分がARFでのASEANの役割の強化やTACへの域外諸国の署名の慫慂など、域外諸国との関係に割かれている。VAPに盛り込まれた内容も、「域外諸国のTACへの署名を促進する」、「南シナ海行動宣言の全面的な履行を促進する」、「APSC実現を支援するためのARFの制度強化を図る」などASEANと域外諸国との関係について言及している。またVAPでは、域外諸国との関係におけるASEANの主導性（「ARFは地域安全保障対話の主要フォーラム」、「ASEANがARFの主導的な力」）を強調し、域外大国との関係を律するルールや規範としてのTACの意義とASEANの役割が指摘されている。

ADMMプラス

APSC構想を実現する制度を構築する際に域外諸国との関係を重視するASEANの姿勢は、二〇〇六年に発足したADMMの動きにも良く表れている。ADMMは発足当初から、ASEAN加盟諸国間の安全保障問題と同時に、域外諸国との関係をどのように制

度的に規定するかという問題に取り組むことになった。

実際、二〇〇六年の第一回の会合の場で早くもA D M Mと域外諸国の関係が議論になる。二〇〇七年の首脳会議で域外諸国との関係の重要性が確認され、同年の第二回A D M Mでは、域外諸国との関係に関する基本原則（コンセプト・ペーパー）が合意され、二〇〇九年の第三回A D M Mにおいて、「A D M Mプラス―参加の原則」、二〇一〇年の第四回A D M Mで「A D M Mプラス・コンセプト・ペーパー」と題する文書が採択された。

これらの文書に盛られているA S E A Nの基本的な認識は以下のとおりである。第一に、A P S C構想実現の一翼を担うA D M Mを実効性のあるものにするには域外諸国の支援が必要であるという認識である。人道支援にせよ、災害救援にせよ、A S E A N諸国の有している人的物的資源には限界がある。域外諸国の支援が不可欠である。別言すれば、域外諸国の有する人的物的資源をA P S C実現のために積極的に活用しようということである。このためにはA D M Mと域外諸国を結ぶ新たな制度が必要である。

第二は、新たに構想する制度を通じて域外諸国のA D M Mへの参加を促しつつ、「A S E A Nの主導性」を確保することである。A P S C実現には大国の関与は必要だが、新たな制度を大国が主導し、A S E A Nの役割が限定される事態は回避しなければならない。

とくに、大国間関係が流動化し、大国間の対立激化も予想されるだけに、大国の対立と競争が東南アジアに持ち込まれることは避けなければならない。新たな制度においてはASEANの主導性が確保されなければならない。

第三に、ASEANの主導性を確保するために、域外諸国を含む新たな制度（ADMMプラス）をASEANの制度のなかに位置づけ、その活動をVAP実施に限定させるということである。具体的には、ADMMプラスは独立した制度ではなく、あくまでADMMというASEANの制度の一部であり、その運用や制度の変容に関しては、「ASEANの同意」を必要とする組織構造を作り、その活動目的がAPSCの実現にあることを域外諸国に受け入れさせることである。

二〇一〇年の第一回ADMMプラス会合の共同声明を見ると、ASEANの狙いが実現したといってよさそうである。第一に、この声明は、ADMMプラスを通じて、域外八カ国（日本、中国、アメリカ、ロシア、インド、韓国、オーストラリア、ニュージーランド）が「東南アジアの」平和、安定、発展に貢献するうえで大きな貢献をすることが期待されていることを指摘する。つまり、APSC実現を支援することがADMMプラスの重要な役割であることが確認された。第二に、ADMMプラスは、ADMMを中心としたASEANの

制度の一部であり、それと独立して存在するものではないことが確認された。A D M M プラスで中心的な役割を果たすのはA S E A Nであり、新規参加などはA D M M の同意を必要とする。第三に、制度の運用にあたっては、T A C に盛られた規範を順守すること、つまり、主権や内政不干渉原則の尊重、コンセンサス方式での決定などのA S E A N の組織運営方式が採択された。第四に、A D M M プラスの具体的な協力分野に関してもA S E A N 側の意向が反映され、五つの非伝統的安全保障分野での協力を進めることが確認され、個別分野ごとの作業部会の設置が決まった。

A D M M プラスは、A R F の初期やP M C よりも制度化の試みが最初から行われていることに特徴がある。アジアの国際関係が流動化するなかで、制度化を通じて域外諸国をより深くA S E A N の枠組みに関与させ、A S E A N の主導性を確保したいとの願望を反映しているといえよう。

こうしてA S E A N は、P M C の仕組みに類似した国防相の会合を域外諸国との間で設立するが、アジアの大国間関係の変動がA S E A N に新しい安全保障の取り組みを促すのは、これがはじめてではなかった。A S E A N はこれまでも環境の変動に対して新たな制度的対応を行ってきたのである。一九七〇年代初頭の米中和解や日中正常化などの大国間

関係の変化を受けて、ASEANは平和自由中立地帯（ZOPFAN）構想を打ち出し、ベトナム戦争終結、統一ベトナムの出現、中ソ対立の東南アジアへの波及の懸念などを受けて、TACを締結し、協和宣言に合意した。また、冷戦終結後の国際関係の流動化、不透明性の高まりに対応すべく、ARFの設立を主導した。APSCもまた、こうした地域の大国間関係の変動に強く促された構想であるといえよう。

五 課題と展望

APSCの構想は、国際関係論のテキストが指摘する原初的な形態、すなわちASEAN加盟諸国間に不戦体制を構築するという目的と同時に、ASEANと域外諸国との間に新たな関係を構築し、ASEANの主導性を確保し、それを通じて東南アジアの平和と安定を目指そうとする構想である。ASEAN域内国家間の関係を律する規範としての武力不行使規範が加盟国の（おもにエリート層の）間で共有されるだけでなく、民主主義や人権などの国内政治的価値の共通性を確保し、さらにASEAN諸国が直面する国内問題や

国境を越えた諸問題への共同対応能力を高め、それを通じてASEANの結束と信頼醸成を高め、もって「不戦共同体」としてのASEAN諸国の国内制度的基盤を強化し、大國間關係が激しく變動するアジアの國際關係のなかでASEANの機能と役割を強化しようという試みである。それは、ASEANの実質的な協力の進展を妨げてきた、主權の尊重や内政不干渉原則についての嚴格すぎる解釈の変更をも促すことが期待されたといえよう。

APSCはもとより、広くASEAN共同体の実現にとっても、またASEANと域外諸國の關係を律する制度を強化するうえでも、リベラルな規範に基づく国内制度の調和・共通化は重要である。本章が分析したように、ASEAN協力をより高い次元に引き上げるには、国内の政治社会制度の共通化が不可欠である。

APSC構想にも表れているように、ASEANはASEANの結束を基盤に大國間の競争と対立が激化する前に大國間關係を自ら制御しようと試み、ASEANを中心にした多様な地域制度を構築してきた。しかしそれらはいずれも規制力の弱い制度である。これは國際關係のパズルでもある。一般に力の弱い側は強い制度を作ることで大國が剥き出しの力を行使する余地を制度によって制約しようとするのが普通である。ASEANがこう

した方法をとらなかった（とり得なかった）主たる理由は、強い国際制度に対応した国内制度的基盤を各国が欠いていたということであろう。そうであるとなると、強い地域制度の構築には、その前提としての国内制度の強化が不可欠であり、今日にあってそれは、リベラルな価値に基づくものであろう。

A P S C構想の具体化や憲章の作成をめぐるA S E A N内部の対立が示すように、国内政治的価値の共有や共同対処能力の強化を通じてのA P S Cの構築という構想は、さまざまな抵抗に出会っている。V A Pの履行もA D M Mの開催などを除くと実質的な進展は遅々としている。V A Pに盛り込まれた諸項目が今後のA S E A Nの安全保障協力の基盤になることは確かだが、それを実行する具体的な青写真はまだ見えない。A P S Cの提唱者自らが「二〇一五年までにA P S Cを実現することは難しい」と認めるほどである。

この構想の提唱国であったインドネシアには最近、A S E A Nの遅々とした歩みに失望し、インドネシアはG 20などの大国間外交により積極的に関与すべきであるといった議論も出ている。他方で、G 2（米中）、アジア版G 3（日米中）、G 4（日米中印）、オーストラリア首相ケヴィン・ラッドによる大国協調の仕組み作りを目指した「アジア太平洋共同体構想」など、変動する大国間関係を制御する新しい地域的枠組みのあり方が議論されて

いる。こうした大国間の仕組み作りがASEAN諸国の間に危機感を醸成し、ASEAN共同体形成の速度を速めることになるのか、今後の着目点のひとつであろう。

タイ・カンボジアの国境紛争の激化もAPSCの実現に暗い影を落としている。域内諸国間の紛争の平和的解決という規範の強化を目指すASEANにとって、当面する課題のひとつがタイとカンボジアとの間の国境紛争である。この問題は、両国の国境にあるヒンドゥー寺院（ブレア・ヴィヒア寺院）周辺の土地をめぐる係争であるが、二〇〇八年にカンボジアが同寺院の世界遺産登録を申請したことによって再燃した。両国が紛争地域に軍隊を展開し、二〇一〇年はじめに散発的な銃撃戦が発生し、その後一時的に緊張緩和の兆しも見えたが再び緊張が高まり、二〇一一年の二月以降、再び戦闘が繰り広げられ、双方に死傷者が出ただけでなく、多くの住民が避難を余儀なくされている。この紛争には両国の国内政治が深く関わっており、打開のめどが立っていない。

ASEANにとってこの紛争は、設立以来加盟国が直接軍事的な衝突に至ったはじめての事例であり、この紛争が放置されるならば、APSC設立に向けての動きを阻害するものである。この紛争は、加盟諸国間の紛争の平和的解決に向けてASEANが結束して事態の改善に貢献できるかを試す事例でもある。

国力に劣るカンボジアはこの問題を「国際化」し、自国の立場を高めようとして、国連やASEANの仲介と調停を期待している。これに対しタイ政府は二国間の交渉による問題解決を主張している。ASEANの議長国であるインドネシアを中心に紛争解決の外交工作が繰り広げられているが、紛争予防や紛争解決を目標に掲げるAPSCの今後を占う試金石でもある。また、近年G20に参加するなど国際社会でも役割を高めているインドネシアの外交能力が問われる案件でもある。仮にこの紛争が長期化するとすると、インドネシアの外交的な威信が傷つく可能性もある。

南シナ海問題もまた、ASEANが結束した問題解決能力が試される事案である。ASEANと中国は、二〇一一年七月に、二〇〇二年に合意した「南シナ海行動宣言」の履行に向けて、今後の協力の在り方を定めた八項目の「指針（ガイドライン）」に合意した。ただこの指針には、「漸進的な実施」、「自主的な参加」、「コンセンサスによる決定」などが盛りられており、最終的な目的として行動規範作りが合意されているものの、法的な拘束力を有した行動規範が短期間のうちに締結される可能性は低い。ASEAN議長国のインドネシア政府には、同国が議長を務める二〇一一年中に行動規範に関するASEAN草案の策定を急ぐべきであるとの声も強いが、今後、中国の外交攻勢に対してASEAN諸国は

各国の立場の違いを乗り越えて結束できるのか、それとも中国による「ASEAN分断」の動きに翻弄されるのか、南シナ海問題をめぐるASEANと中国の動きはAPSCの行方にも影響を及ぼすだろう。

ASEANの域内結束力が低下したとしばしば指摘されてきた。APSCに関しても、ASEANの他の合意と同じ運命を辿るのではないかとの見方は根強い。つまり、決意や構想は大胆だが実行力が弱いという批判と失望である。確かにそうした懸念には根拠がある。しかし同時に、本書の「まえがき」や第一章の山影論文などが指摘しているように、ASEANは域内諸国の利害調整に苦慮し、制度的な弱さを抱えながらも地域制度として発展し、東南アジアの平和と安定に寄与してきたのも事実である。また、第五章の大庭論文が指摘するように、東アジアやアジア太平洋の地域制度作りの中心的役割を担ってきた。ADMMプラス設置の経緯などを見る限り、ASEANの地域制度形成能力は必ずしも弱体化してはいない。実際、類似の地域制度の構想はこれまでも日本やアメリカ、シンガポールなどの諸国によってなされてきたが、いずれも実を結ばなかった。ADMMプラスというアジア太平洋で最初の国防相会議の設置は、ASEANの提案があつてはじめて実現した。この意味でASEANの地域制度形成と運用の能力には引き続き注目する必要がある。

ある。日本にとっても、地域の制度をめぐる競争が激化するなかで、ASEANとの共同行動の可能性を探ることは、引き続きアジア政策の中心命題のひとつであり続けるであろう。

「パクス・アセアーナ（ASEANを中心にした地域の平和と安定）の到来」や「地域秩序の番人としてのASEAN」といった、膨らんだASEANイメージに基づいてASEANを過大に評価する議論には慎重であるべきだが、同時に、ASEANの弱点のみを指摘することも適切ではあるまい。多様な利害を抱えながら、大国政治が激しく変動するなかで対外関係を調整しつつあるASEANの苦悩と潜在的可能性を冷静に観察し、今後さらに変動するであろうアジア太平洋の国際関係のなかでのASEANの役割の可能性と限界を理解する努力が大事であろう。

